

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

**Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna**

1

**2007 · ANNO XXVIII
Supplemento**

**La riforma dell'organizzazione
turistica regionale. La legge n. 2 del 2007
della Regione Emilia-Romagna**

CONTRIBUTI

- 7** Il sistema turistico dell'Emilia-Romagna: evoluzione, margini di sviluppo, obiettivi strategici della Regione / *Venerio Brenaggi*
- 15** La legge dell'Emilia-Romagna n. 2 del 2007: la riforma dell'organizzazione turistica regionale / *Massimo Pironi*
- 21** Il turismo tra Stato, Regioni ed enti locali: alla ricerca di un difficile equilibrio delle competenze / *Claudia Tubertini*

DOCUMENTAZIONE

- 43** Legge regionale 4 marzo 1998, n. 7 "Organizzazione turistica regionale" – testo coordinato con le modifiche apportate dalle leggi regionali nn. 5/2001, 34/2002, 38/2002 e 2/2007

Contributi

Il sistema turistico dell'Emilia-Romagna: evoluzione, margini di sviluppo, obiettivi strategici della Regione

Venerio Brenaggi*

Sommario

1. *Il sistema turistico regionale nella l.r. n. 7/1998: un bilancio dei risultati.* – **2.** *I principali contenuti della l.r. n. 2/2007.* – **3.** *La programmazione strategica per il turismo: le linee di intervento della Regione.*

1. Il sistema turistico regionale nella l.r. n. 7/1998: un bilancio dei risultati

Con la legge regionale n. 7/1998, tassello fondamentale dell'innovazione legislativa in ambito turistico, la Regione ha realizzato la riforma dei propri strumenti per quanto riguarda la promozione e la commercializzazione turistica, i servizi di informazione al turista, l'organizzazione turistica in generale.

Punti cardine del provvedimento sono stati: la flessibilità, per assecondare le mutevoli esigenze del settore; la concertazione, quale sistema per rendere effettiva la collaborazione fra pubblico e privato; il cofinanziamento regionale, per sostenere gli interventi dei soggetti pubblici e privati che abbiano già deciso di investire proprie risorse. Si è creato un sistema turistico integrato fra pubblico e privato in una logica di stretta connessione fra iniziative promozionali e commerciali, superando la distribuzione a pioggia delle risorse e ponendo al centro dell'intervento regionale il prodotto turistico; sono

(*) Funzionario del Servizio Turismo e Qualità Aree Turistiche Regione Emilia-Romagna – P.O. "Osservatorio, analisi e promozione della domanda turistica, organizzazione professioni turistiche, coordinamento procedure".

state incentivate e premiate le capacità di aggregazione e di collaborazione messe in campo dalle imprese.

La coesione e la collaborazione messa in campo da APT Servizi, Unioni di prodotto ed Aggregazioni di imprese quali soggetti strategici ed operativi del sopracitato sistema, ha permesso di ottimizzare gli interventi finanziari della Regione e di attuare progetti di qualità: qualità intesa come capacità di promuovere e commercializzare prodotti diversificati, integrati e destagionalizzanti, costruiti dal sistema dell'impresitoria turistica attraverso percorsi di certificazione condivisi dalle imprese associate e capaci di omogeneizzare verso l'alto il livello di qualità dei prodotti e dei servizi offerti.

In nove anni di attuazione, la l.r. n. 7/1998 (conosciuta come legge Errani, dal nome dell'allora Assessore al Turismo, attualmente Presidente della Giunta regionale) ha permesso di destinare alla promozione ed alla commercializzazione turistica più di 150 milioni di euro; la quota parte di cofinanziamenti regionali concessi alle aggregazioni di imprese turistiche ha raggiunto la ragguardevole somma di 30 milioni di euro che, fungendo da moltiplicatore, ha attivato un investimento globale pari a circa 100 milioni di euro destinati alla realizzazione di 800 progetti di commercializzazione turistica. Le singole imprese che, in forma di aggregazione, hanno beneficiato dei cofinanziamenti regionali sono oltre 3.000.

Dal quadro sopra esposto si comprende che il ruolo dell'ente pubblico regionale nell'ambito dell'economia turistica è stato assolutamente di primo piano dal punto di vista dell'innovazione legislativa, della programmazione strategica e dello stanziamento di una mole significativa e costante nel tempo di risorse finanziarie destinate alla promozione ed alla commercializzazione turistica.

Norme, strategie e risorse finanziarie sono stati gli strumenti attraverso i quali si è costruita la politica turistica regionale degli ultimi dieci anni a sostegno del "prodotto turistico". Questa scelta si è rivelata vincente, dimostrando una volta in più che la forza del turismo emiliano-romagnolo è data proprio dalla

varietà dei prodotti offerti, dal loro alto livello qualitativo, dal loro grado di competitività, determinato da un ottimo rapporto qualità/prezzo, sul mercato interno ed anche su molti mercati internazionali. Non si è quindi percorsa la strada della promozione di una “marca regionale”, una strada che in passato aveva registrato consensi, ma senza mai trovare una concretizzazione vera e capace di raccogliere attorno a sé la domanda (e quindi il mercato).

Il grande merito della legge regionale n. 7/1998 è stato quello di aver creato un sistema di “vendita” del turismo regionale attraverso i “Club di prodotto”: gruppi di imprese che, superando vecchi steccati e rendendosi conto di non poter più competere sui mercati presentandosi singolarmente, hanno scelto forme aggregative per condividere i loro prodotti o servizi, rafforzarli, innovarli e dotarli di elevati standard di qualità. Questa, in poche parole, è stata la risposta vincente per poter continuare a competere in un mercato concretamente globalizzato, che ogni anno sforna decine di nuove mete in ogni parte del mondo ed a prezzi altamente competitivi.

Per comprendere appieno il significato di questa scelta basta prendere ad esempio la situazione sulla costa romagnola ⁽¹⁾: 3.600 alberghi (di cui il 60% si è riqualificato negli ultimi tre anni dotandosi di piscine, aria condizionata, nuovi servizi) per 205.000 posti letto, con una media di circa 55 posti letto per struttura ⁽²⁾, contro una concorrenza internazionale che sforna alberghi con migliaia di posti letto ciascuno.

In buona sostanza, senza i Club di prodotto sarebbe quasi impossibile commercializzare il turismo regionale sui mercati internazionali; i tour operator ed i vettori aerei ignorerebbero completamente il bacino turistico emiliano-romagnolo che, con

(1) Come confermano i numeri, quello della costa emiliano-romagnola è il bacino turistico più grande d'Europa con oltre 4 milioni di arrivi ogni anno, 40 milioni di presenze e oltre 155.000 persone occupate nel settore.

(2) A questi vanno aggiunti 46 fra villaggi e campeggi e oltre 60.000 alloggi privati.

i suoi cinquanta milioni di presenze turistiche annuali, rimane comunque uno dei più importanti a livello mondiale.

2. *I principali contenuti della l.r. n. 2/2007*

Le considerazioni appena svolte confermano che il sistema dell'organizzazione turistica regionale determinato dalla l.r. n. 7/1998 risulta, a tutt'oggi e a tutti gli effetti, ancora molto valido. Ma allora, perché riformare una legge che ha funzionato in modo così egregio e che può dare ottimi risultati anche in futuro?

In realtà, con la l.r. n. 2/2007 non si è inteso attuare una riforma, ma più semplicemente modificare ed integrare alcune disposizioni per ottimizzare il sistema normativo determinato dalla legge Errani. Modifiche mirate, che lasciano intatta la struttura strategica, ma che apportano alla legge vigente tutti gli adeguamenti previsti dal nuovo Statuto regionale; rafforzano il ruolo della programmazione regionale attraverso l'Assemblea Legislativa; migliorano gli strumenti della concertazione; perfezionano la *mission* dei soggetti chiamati ad attuare gli obiettivi della programmazione regionale (in special modo APT Servizi s.r.l. ed Unioni di prodotto); introducono elementi innovativi per il sostegno delle capacità propositive ed attuative dei territori e delle destinazioni turistiche, in sintonia con quanto stabilito dalla legge n. 135/2001 che ha introdotto il concetto di Sistema turistico locale.

In questo quadro si inserisce, in primo luogo, la nuova disciplina del Programma poliennale degli interventi regionali per la promozione e la commercializzazione turistica (nuovo art. 5 della l.r. n. 7/1998), di competenza dell'Assemblea legislativa, il quale assume la valenza di atto fondamentale ed insostituibile per la definizione delle strategie e della programmazione regionale in materia di promozione turistica, da cui discendono tutte le linee attuative (realizzate da APT Servizi s.r.l., dalle Unioni di prodotto, dalle aggregazioni di imprese private, dalle Province).

Un'altra significativa innovazione è quella concernente i compiti di APT Servizi s.r.l. e delle Unioni di prodotto (nuovi articoli 11 e 13 della l.r. n. 7/1998): APT Servizi s.r.l. diventa il soggetto deputato prevalentemente ad attuare le azioni di promozione turistica per i mercati internazionali⁽³⁾, mentre le Unioni di prodotto agiscono prevalentemente sul mercato italiano. Con questa significativa razionalizzazione dei compiti si è inteso ottimizzare gli interventi e l'utilizzo delle risorse finanziarie ed evitare doppioni e sovrapposizioni operative.

Una rilevante semplificazione dei soggetti istituzionali che fanno parte del sistema dell'organizzazione turistica regionale viene inoltre operata mediante la soppressione dell'Agenzia regionale per il turismo ed una più chiara individuazione delle competenze del Comitato di concertazione turistica (cfr. art. 8).

In particolare, il CCT, luogo della concertazione turistica, è chiamato a formulare proposte alla Giunta regionale in ordine agli atti fondamentali di programmazione (Programma poliennale, attività dell'Osservatorio turistico regionale) e ad esprimere pareri in ordine ai vari filoni attuativi (relativamente alla promozione e commercializzazione turistica) previsti dalla legge (e realizzati da APT Servizi, dalle Unioni e dai privati).

Ma la disposizione senz'altro più innovativa è quella contenuta nel nuovo articolo 13-*bis*, relativo ai sistemi turistici locali. L'introduzione di questa norma non deve essere letta come riscrittura pedissequa del dettato della legge n. 135/2001 né tanto meno come cambiamento delle strategie portanti dettate dalla l.r. n. 7/1998. Il concetto strategico di "sviluppo e sostegno dei prodotti turistici" rimane assolutamente valido; ora, ad arricchimento di tale priorità, si inserisce una norma che permette di sostenere non solo i prodotti turistici, ma anche i "territori e le destinazioni turistiche" laddove sussistano le

(3) L'oggetto sociale di APT comprende infatti "la specializzazione nella realizzazione di progetti sui mercati internazionali", la "validazione di progetti turistici da realizzarsi su mercati internazionali" ed anche "il coordinamento e la fornitura di servizi di supporto all'internazionalizzazione delle imprese turistiche".

oggettive condizioni per poterlo fare. In buona sostanza, gli STL non dovranno crescere come funghi, né tanto meno dovranno sostituire APT Servizi s.r.l. ed Unioni di prodotto. L'obiettivo del legislatore regionale è molto preciso: gli STL devono configurarsi come "strumento/opportunità aggiuntiva" che i soggetti operanti all'interno del sistema dell'organizzazione turistica regionale potranno utilizzare.

Il luogo di incontro della promozione e della commercializzazione turistica rimarranno, dunque, le Unioni di prodotto. I Sistemi turistici locali devono svolgere un'altra funzione: favorire la valorizzazione dell'identità e dell'integrazione dei territori in ogni loro aspetto e, su questo presupposto, realizzare forme concrete di marketing territoriale. Si pensi all'importanza strategica che assume il concetto di integrazione: accoglienza, ospitalità, ricettività, trasporti, ricchezze culturali, naturali e paesaggistiche, produzioni tipiche dell'artigianato e dell'agricoltura, enogastronomia.

Il Sistema turistico locale può dunque diventare il laboratorio dove si testa la possibilità di applicare la filosofia del "distretto" ad un territorio turistico; un distretto che acquista caratteristiche molto particolari perché il turismo non è un sistema chiuso, ma un insieme complesso che si esprime attraverso l'offerta di ospitalità e che nasce laddove si fondono componenti sociali, territoriali, ambientali, culturali, economici, infrastrutturali.

3. La programmazione strategica per il turismo: le linee di intervento della Regione

Le integrazioni apportate alla legge Errani con la l.r. n. 2/2007 vanno quindi interpretate come "regole di ottimizzazione" di un sistema organizzativo e di sostegno alla promozione e commercializzazione che si è rivelato indispensabile per continuare a competere sui mercati economici. Ma questo sistema, da solo, non può affrontare e vincere le sfide che i soggetti pubblici e privati devono vincere per garantire un futuro a tutto il sistema turistico regionale.

È quindi necessario costruire una programmazione strategica che si ponga l'obiettivo di favorire e sostenere la realizzazione di interventi sul "patrimonio" urbanistico, ambientale e territoriale; interventi caratterizzati dal rispetto dell'integrità dell'ecosistema, dalla valorizzazione dell'identità stessa di tale patrimonio, dalla capacità di sostenere l'innovazione e la crescita qualitativa del "sistema imprese" in un ambito di sviluppo sostenibile e di affermazione delle logiche di filiera e di rete.

Il Programma di Governo presentato il giorno 7 giugno 2005 all'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna ed il DPEF - Documento di politica economica e finanziaria 2006-2010 individuano indirizzi ed obiettivi per lo sviluppo, l'innovazione, la qualità, la competitività del settore turistico regionale, fornendo quindi le linee generali su cui costruire la futura programmazione strategica.

La Regione ha già individuato un significativo elenco di "attività di valenza strategica" che mettono già in risalto quali siano gli obiettivi da perseguire. Questo elenco di attività può essere così riassunto:

- 1) analisi delle problematiche e formulazione di specifiche proposte per lo sviluppo dell'innovazione e il sostegno alla competitività del Distretto turistico costiero quale ambito dove si concentrano i maggiori flussi turistici regionali (sia di presenze che di arrivi turistici) ed in assoluto il più alto numero di strutture turistiche;

- 2) realizzazione di una programmazione regionale strategica integrata, in grado di cogliere i bisogni trasversali del turismo, per l'attuazione di progetti strutturali di ampio respiro derivanti dal concreto incrocio delle politiche dei diversi settori di intervento regionale;

- 3) accrescimento della competitività sul mercato interno e sui mercati internazionali del sistema delle imprese, dei territori, delle destinazioni, dei prodotti e dei servizi turistici emiliano-romagnoli, in primo luogo attraverso un particolare impegno nei confronti della riqualificazione delle strutture ricettive;

4) rafforzamento delle dotazioni del settore della mobilità e della logistica, con una particolare attenzione ai temi dell'intermodalità, promuovendo una ulteriore capacità organizzativa ed imprenditoriale del sistema regionale;

5) promozione di un processo di riqualificazione del tessuto urbano e delle strutture ricettive con una nuova politica di "recupero" e "riuso" del patrimonio edilizio esistente al fine di elevare il grado di eccellenza ospitale, preservando e qualificando le aree ancora libere;

6) creazione delle condizioni per avviare rapidamente la costituzione di Società di Trasformazione Urbana in grado di intervenire efficacemente nella riqualificazione dell'intero comparto turistico.

Per affrontare un'agenda di lavoro così corposa, ma così essenziale per determinare le future condizioni di sviluppo del turismo regionale, è necessario l'impegno non solo delle strutture politiche ed amministrative della Regione Emilia-Romagna, ma di tutti i soggetti pubblici e privati che, a vario titolo, operano all'interno del sistema dell'organizzazione turistica regionale.

La legge dell'Emilia-Romagna n. 2 del 2007: la riforma dell'organizzazione turistica regionale

*Massimo Pironi**

Sommario

**1. Il percorso di adozione della legge. – 2. Le ragioni della riforma.
– 3. Il territorio come valore aggiunto: i sistemi turistici locali.**

1. Il percorso di adozione della legge

La legge regionale n. 2 del 2007, recante la riforma dell'organizzazione turistica regionale ⁽¹⁾ è giunta alla discussione ed all'approvazione dell'Assemblea legislativa regionale in un tempo breve dalla sua presentazione alla competente Commissione, così da consentire alla Giunta regionale di adottare le direttive necessarie e di programmare l'attività per il 2008 sulla base della nuova disciplina. È un aspetto che va sottolineato ed apprezzato, in quanto consolida la credibilità dell'Assemblea legislativa regionale nei confronti delle imprese, delle associazioni, degli enti locali e degli operatori, tutti impegnati a mantenere e migliorare la propria posizione sui mercati. Un tempo breve, ma che è stato sufficiente per rinnovare un ampio confronto sui temi del turismo attraverso l'udienza conoscitiva

(*) Presidente della Commissione "Turismo, cultura, scuola, formazione, lavoro, sport" dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna – Relatore di maggioranza del progetto di legge.

(1) Il titolo integrale della legge – pubblicata nel Bollettino Ufficiale n. 29 del 6 marzo 2007 – è "Modifiche ed integrazioni alla l.r. 4 marzo 1998, n. 7 (Organizzazione turistica regionale – interventi per la promozione e commercializzazione turistica – abrogazione delle leggi regionali 5 dicembre 1996, n. 47, 20 maggio 1994, n. 22, 25 ottobre 1993, n. 35 e parziale abrogazione della l.r. 9 agosto 1993, n. 28)".

e gli incontri sui territori realizzati dalle forze politiche e dalle associazioni.

Questi passaggi hanno consentito di discutere le proposte di emendamento e raccogliere una serie di suggerimenti che hanno condotto l'Assemblea ad arricchire il testo presentato dalla Giunta regionale in più punti. Lo dimostrano, in particolare, le modifiche introdotte in materia di *Pro loco* (inserite nel nuovo art. 6 della l.r. n. 7/1998 tra i soggetti ammissibili a contributi nell'ambito dei Programmi turistici di promozione locale); di qualità e valorizzazione del lavoro nel settore (inserito all'art. 8 tra i temi sui quali il Comitato di concertazione turistica può formulare proposte alla Giunta); di cooperative e piccole e medie imprese (menzionate espressamente nell'art. 13 quali realtà che possono aderire alle Aggregazioni di prodotto d'interesse regionale).

Altre innovazioni hanno teso a riconoscere un ruolo più attivo alla Commissione assembleare⁽²⁾ ed all'Assemblea legislativa⁽³⁾; vanno inoltre segnalati una rinnovata attenzione alla qualificazione e all'innovazione dei prodotti (che nell'art. 13-*bis* diventano elementi di definizione dei Sistemi turistici locali – STL); un richiamo esplicito all'ambiente, alla cultura, all'artigiano locale e ai prodotti tipici dell'agricoltura, laddove si definiscono i compiti di APT Servizi s.r.l. nella promozione e valorizzazione integrata delle risorse (art. 11); infine, una maggiore specializzazione di APT Servizi quale supporto alla promozione turistica in campo internazionale.

(2) Si vedano gli articoli 10 e 13-*bis*, nei quali si stabilisce che la Giunta debba acquisire il parere della Commissione per quanto riguarda le modalità di funzionamento del Comitato di concertazione turistica e per quanto riguarda i criteri e le modalità di finanziamento dei Sistemi turistici locali.

(3) Ci si riferisce alla clausola valutativa contenuta nell'art. 19-*bis*.

2. *Le ragioni della riforma*

L'iter che ha condotto all'elaborazione ed approvazione della legge, se da un lato ha confermato la bontà della legge regionale n. 7 del 1998 attraverso i risultati raggiunti – frutto di una nuova consapevolezza e fiducia di tutti gli operatori protagonisti in questo settore, maturata grazie all'accresciuta "cultura del prodotto" – dall'altro ha anche permesso di fare un importante salto di qualità ed ha suggerito alla Regione di affinare ulteriormente i propri strumenti di intervento senza correre il rischio di disperdere, ma anzi consolidando ciò che è stato costruito.

Il Presidente Errani, allora Assessore, a conclusione, il 10 febbraio 1998, del dibattito di approvazione della legge regionale n. 7 esordiva in questo modo: "Io non penso, lo ribadisco qui, che con questa legge noi abbiamo risolto tutti i problemi; non so neanche se riusciremo a raggiungere tutti gli obiettivi che ci proponiamo con questa legge. Certo è che un primo risultato lo abbiamo ottenuto ed è una constatazione che avete fatto tutti: per la prima volta forse c'è un livello di consapevolezza, di confronto e di condivisione che ci può aiutare ad affrontare i problemi che avremo nella gestione di questa legge".

A distanza di 9 anni possiamo affermare che è proprio grazie a quella forza e consapevolezza, ed alla brillante intuizione di accompagnare alla promozione istituzionale la commercializzazione dei prodotti turistici, definendo in modo chiaro funzioni, ruoli e responsabilità, la legge n. 7 del 1998 può essere annoverata tra le più imitate a livello nazionale e utilizzata quale esempio di innovazione. Del resto, i dati che l'accompagnano sono la dimostrazione di questo successo: sono ben 293 i Club di prodotto nati nell'ambito delle 4 Unioni di prodotto (introdotte, per l'appunto, dalla legge n. 7 del 1998) ⁽⁴⁾, in cui hanno

(4) Precisamente, i Club di prodotto sono 56, nell'ambito dell'Unione di prodotto "Città d'Arte"; 57, nell'ambito dell'Unione di prodotto "Appennino"; 49, nell'ambito dell'Unione di prodotto "Terme"; e 131, nell'ambito dell'Unione di prodotto "Costa".

trovato collocazione migliaia di imprese che hanno avuto la possibilità di accrescere competenze e relazioni, di partecipare attivamente alla determinazione delle politiche di promozione e di aumentare il peso ed il ritorno alla propria impresa attraverso la condivisione di idee e progetti che, già allora, ancor più di oggi, scontavano i limiti dovuti alle caratteristiche dimensionali delle imprese emiliano-romagnole.

La Regione è giunta a stanziare 90 milioni di euro per il cofinanziamento delle attività di promozione e commercializzazione svolte da Unioni di Prodotto, Club di prodotto e relativi programmi turistici di promozione locale; così come sono 90 i milioni stanziati per l'attività di promozione istituzionale svolta attraverso APT Servizi s.r.l., calcolando anche la parte finanziata da Unioncamere, partner fondamentale nel riconoscere il valore di questo settore nell'economia emiliano-romagnola. A tali stanziamenti vanno aggiunti 800 milioni di euro dei privati, che dimostrano la fiducia ma anche la validità degli strumenti concepiti nel 1998.

In presenza di risultati così buoni, anzi eccellenti, ad una raccomandazione da parte di tutti gli operatori e degli enti locali di attenzione a non compromettere la funzionalità della legge, la tentazione di non innovare il quadro poteva essere forte; tuttavia, altrettanto forte è stata la consapevolezza che non adeguando e sviluppando gli strumenti già esistenti si sarebbe rischiato di perdere opportunità e soprattutto capacità competitiva nei confronti delle realtà con le quali la Regione è chiamata a confrontarsi.

Per questi motivi l'esecutivo regionale ha rispettato, anche nei tempi, l'impegno indicato nel documento programmatico di legislatura ed intervenendo per innovare, adeguare o, per meglio dire, affinare il quadro normativo esistente, ha accettato la sfida globale che tutta l'economia (ed all'interno di essa, anche il turismo) ha davanti a sé; ed anche l'opposizione ha condiviso la necessità di giungere ad una rapida approvazione della riforma.

3. *Il territorio come valore aggiunto: i sistemi turistici locali*

La robustezza raggiunta dal sistema economico regionale, pur in un quadro in cui non mancano elementi di forte preoccupazione e di incertezza, ha spinto la Regione a sperimentare qualcosa di nuovo nel turismo: aprire all'innovazione per poter determinare autonomamente i mercati di riferimento ed essere nelle condizioni, sul mercato, di scegliere e non essere scelti. La realizzazione di questo obiettivo necessitava di *cluster* forti, che vedessero in prima fila gli operatori del settore. Questa è la filosofia che ha ispirato l'introduzione dei Sistemi turistici locali (cfr. nuovo art. 13-*bis*), intesi come valore aggiunto in ogni segmento della domanda, volti in particolare al miglioramento del livello di qualità dei servizi.

È evidente, in ogni caso, l'importanza di assicurare un raccordo tra queste nuove realtà e gli altri livelli istituzionali, quello nazionale (al quale la Regione intende chiedere una svolta nell'innovazione del settore) e quello locale, sia in riferimento ai Club di prodotto, la cui esperienza permette di guardare con fiducia alla competizione futura, sia in riferimento alle Province, che svolgono un ruolo importante di coordinamento. Solo attraverso questo coordinamento sarà possibile fare emergere le specificità territoriali, l'autenticità, la verità, la genuinità dell'offerta turistica regionale in un mix che sfrutti al massimo le tecnologie e le innovazioni organizzative.

L'ultima stagione turistica ha registrato un segno positivo, ma occorre tener conto dei dati generali: nel mondo la domanda turistica aumenta in modo esponenziale e l'Italia ne intercetta solo una minima parte, perdendo progressivamente posizioni e competitività.

Lo sforzo di innovazione che ha compiuto la Regione con l'introduzione degli STL mira a proporre una modalità innovativa di *governance* turistica:

- che rappresenti un esempio anche per il livello nazionale, oscillante troppo spesso fra la frantumazione ed un eccessivo centralismo;

– che sia in grado di dare una risposta ai problemi strutturali del turismo, in piena coerenza con le scelte programmatiche che la Regione sta compiendo in alcuni piani fondamentali per l'economia regionale quali il Piano di sviluppo rurale, il Piano sulla ricerca e sviluppo e il Piano operativo regionale di attuazione del Fondo sociale europeo;

– infine, che sfrutti in pieno il principio di *sussidiarietà*, che la legge ha fatto proprio in ogni suo articolo e che ha inteso rafforzare facendo riferimento esplicito al nuovo articolo 118 della Costituzione.

Il turismo tra Stato, Regioni ed enti locali: alla ricerca di un difficile equilibrio delle competenze

*Claudia Tubertini**

Sommario

1. *Il riparto costituzionale delle competenze normative.* – **2.** *L'assetto delle funzioni amministrative: la permanenza di più livelli di competenza.* – **3.** *La centralità del livello comunale nella nuova disciplina dei sistemi turistici locali.* – **4.** *Osservazioni conclusive.*

1. Il riparto costituzionale delle competenze normative

Il turismo costituisce senza dubbio uno dei settori nei quali si riscontra il maggior tasso di regionalizzazione, anche se occorre avvertire che il processo che ha portato alla piena attuazione della competenza legislativa delle Regioni, ed al conseguente trasferimento delle corrispondenti funzioni amministrative a livello regionale e locale, non è stato né semplice né breve. La “storia” dell’intervento pubblico nel turismo è infatti stata in gran parte scandita dalle scelte del legislatore statale, che ha impresso un forte condizionamento sia ai modelli organizzativi, sia agli obiettivi e caratteri di tale intervento.

Ciò è innanzitutto stato l’effetto della scelta, effettuata dalla Costituzione del 1948, di inserire la materia “turismo ed industria alberghiera” nell’elencazione delle competenze legislative regionali, tutte soggette (nella originaria versione dell’art. 117 Cost.) al rispetto dei principi fondamentali posti dal legislatore statale. E così, anche quando, a partire dagli

(*) Ricercatrice di Diritto amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Bologna e docente di Legislazione del turismo presso la Facoltà di Economia del Polo scientifico-didattico di Rimini (Università di Bologna).

anni '70, per effetto dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, le competenze sono state effettivamente decentrate, la necessità per le Regioni di rispettare le leggi quadro statali ha determinato il mantenimento di una marcata uniformità, e la conservazione in capo allo Stato di una serie di competenze e di strutture amministrative.

È altrettanto vero, tuttavia, che proprio dall'esperienza legislativa ed amministrativa regionale hanno tratto origine alcuni modelli organizzativi innovativi che solo successivamente – come è avvenuto, del resto, anche in molti altri settori – hanno trovato una conferma e disciplina nella legislazione nazionale. È quindi proprio dalle Regioni che, in tutti i momenti cruciali di riforma del settore turistico, è giunta la spinta propulsiva che ha spinto il legislatore statale ad intervenire ⁽¹⁾.

Il quadro delle competenze è profondamente mutato in seguito alla riforma costituzionale del 2001, che, non inserendo la materia del turismo nell'elencazione delle competenze regionali di tipo concorrente (e nemmeno in quelle di competenza esclusiva statale) ne ha determinato, implicitamente, il riconoscimento alle Regioni a titolo di competenza c.d. esclusiva o residuale (art. 117, comma 4, Cost.).

Questo mutamento del titolo competenziale delle Regioni è stato confermato in più occasioni dalla Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 197/2003 (dei cui contenuti si parlerà diffusamente oltre), sino alle più recenti sentenze nn. 90/2006 e 214/2006.

(1) Sul sistema della competenza precedente alla riforma costituzionale del 2001 si v. M.S. GIANNINI - O. SEPE, *L'organizzazione turistica in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, p. 766; M.P. CHITI, *Profilo pubblico del turismo*, Milano, Giuffrè, 1970; S. CASSESE, *Turismo e Regioni*, in *Notiz. Giur. Reg.*, 1975, p. 361; G.C. DE MARTIN, *Continuità ed innovazione nell'organizzazione pubblica locale del turismo dopo la legge quadro del 1983: prime riflessioni*, in *Quad. Reg.*, 1983, p. 383 ss.; M.A. STEFANELLI, *L'organizzazione pubblica del turismo nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1992 e *La riforma dell'amministrazione pubblica del turismo*, Padova, Cedam, 1995; M. FRAGOLA, *Profilo comunitario del turismo*, Padova, Cedam, 1996; G. BERTOCCHI - S. FOA, *Il turismo come servizio pubblico*, Milano, Giuffrè, 1996.

Nonostante ciò, è necessario sottolineare che, per numerosi e rilevanti profili della disciplina del turismo, il riferimento alla legislazione statale appare tuttora inevitabile e preponderante: ciò è dovuto ad una serie di ragioni.

In primo luogo, l'attribuzione alle Regioni della competenza legislativa di tipo c.d. esclusivo o "residuale" in materia di turismo, derivante, come appena detto, dalla nuova formulazione dell'art. 117 Cost. introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, se ha fatto venir meno per la legislazione regionale il limite del necessario rispetto dei principi fondamentali della materia posti attraverso leggi quadro statali, non sembra aver comportato la caducazione – o, quanto meno, non integralmente – di altri limiti alla competenza legislativa regionale, che già prima della riforma costituzionale erano considerati "limiti impliciti": il rispetto delle norme di diritto privato; di diritto penale; di diritto processuale. Il nuovo articolo 117 Cost. conferma esplicitamente tale linea interpretativa, riservando allo Stato una competenza esclusiva in materia di "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale" (2° comma, lett. I).

In secondo luogo, si devono considerare i rilevanti condizionamenti che possono derivare alla potestà legislativa regionale dall'intervento del legislatore statale in altre materie affidate espressamente alla sua competenza, esclusiva o concorrente, che presentano profili di connessione o sovrapposizione con la materia del turismo. In particolare, si segnalano materie quali la tutela della concorrenza; i rapporti internazionali e con l'UE; la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nonché le competenze concorrenti in materia di professioni; governo del territorio (comprendente l'urbanistica e l'edilizia); grandi reti di trasporto e di navigazione.

In terzo luogo, l'avvenuto ampliamento della competenza legislativa regionale non ha comportato l'automatica caducazione di tutto il preesistente impianto normativo statale. Come ha più volte confermato la Corte costituzionale, e salve restando le eccezionali ipotesi di abrogazione automatica per incompatibi-

lità con il nuovo testo costituzionale, le norme statali adottate in materie “transitate” in capo alle Regioni restano in vigore, in applicazione del principio di continuità, fino a quando non intervenga una nuova disciplina regionale, anche sostitutiva di quella statale.

Tale soluzione è stata applicata anche all’ultimo intervento legislativo statale di ampio respiro in materia di turismo precedente alla riforma costituzionale del 2001, ovvero, la legge quadro n. 135/2001 ⁽²⁾. Nell’esaminare le questioni di costituzionalità sollevate da alcune Regioni nei confronti di questa legge, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 197 del 2003, ha dichiarato inammissibili i ricorsi, essendo sopravvenuta in materia la competenza residuale delle Regioni, e, con essa, la possibilità per le Regioni di sostituire con proprie leggi la normativa impugnata. La Corte costituzionale non ha quindi dichiarato illegittima la legge quadro sul turismo n. 135/2001, in considerazione della sua assenza di lesività per le Regioni, che possono decidere liberamente se applicarla o meno ⁽³⁾.

In quarto luogo, si deve sottolineare che, secondo i più recenti indirizzi della Corte costituzionale, anche la competenza

(2) Sulla legge quadro n. 135 del 2001 cfr. M. ATELLI, *La riforma della legislazione sul turismo*, in *Corr. Giur.*, 2001, p. 1377 ss.; A. CICCETTI, *L’organizzazione pubblica per la politica del turismo*, in *Comm. Serv.*, 2001, p. 787 ss.; M.C. COLOMBO, *La legislazione nazionale sul turismo alla luce della recente riforma*, in *Nuova rass.*, 2001, p. 1382 ss.; U. FRAGOLA, *La legislazione nazionale sul turismo alla luce della recente riforma. Primo approccio sulla legge 20 marzo 2001, n. 135, “Riforma della legislazione nazionale sul turismo”*, *ibidem*, 2001, p. 1354 ss.; F. MORANDI, *La nuova disciplina sul turismo: alcune considerazioni a prima lettura*, in *Riv. Giur. Circ. trasporti*, 2001, p. 377 ss.; N. NITTI, *La legislazione nazionale sul turismo alla luce della recente riforma*, in *Nuova rass.*, 2001, p. 1397 ss.; M. RENNA, *La nuova legge quadro sul turismo: lo Stato ritorna protagonista*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 1195 ss.; R. SAPIO, *La riforma della legislazione nazionale del turismo*, Lecce, Manni, 2001; A. TRENTINI, *La riforma del turismo: commento alla legge 29 marzo 2001, n. 135*, Rimini, Maggioli, 2001.

(3) G. MELONI, *La legge quadro non minaccia la competenza piena delle Regioni nella materia del turismo*, in *Dir. turismo*, 2003, p. 368 ss.; P. SABBIONI, *La riforma nazionale del turismo, benché lesiva delle attribuzioni delle Regioni ai sensi dei parametri sia previgente che novellato, supera indenne il vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1284 ss.

regionale più ampia comunque non esclude a priori la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni amministrative al livello centrale e di regolarne l'esercizio, in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (art. 118 Cost.), secondo l'impostazione introdotta dalla sentenza n. 303 del 2003 (e più volte confermata in successive sentenze), in presenza di determinate condizioni di legittimazione della disciplina legislativa statale (e, perciò, dell'esercizio stesso della potestà legislativa ad opera dello Stato). Volendo sintetizzare e semplificare tali criteri, essi possono considerarsi: l'esigenza di un esercizio unitario di alcune competenze amministrative; una valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni da parte dello Stato proporzionata e ragionevole, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità; il rispetto del principio di leale collaborazione nella disciplina e nell'esercizio delle competenze "attratte in sussidiarietà" al livello statale.

Sul punto, va sottolineato come l'indeterminatezza (almeno di talune) delle condizioni di legittimazione dell'intervento legislativo statale è stata criticata da una parte della dottrina, secondo la quale questo indirizzo finisce per elevare la Corte costituzionale ad arbitro assoluto in merito alla decisione legislativa, data l'evanescenza del parametro costituzionale (il principio di sussidiarietà).

Questo atteggiamento di prudenza della Corte costituzionale nell'interpretare i nuovi spazi di autonomia regionale è, in parte, riconducibile anche al dibattito politico-istituzionale, che in questi ultimi anni ha visto contrapporsi, da un lato, i fautori di una ulteriore e più decisa regionalizzazione della materia del turismo, e, dall'altro, i sostenitori della necessità di un ritorno al passato e, dunque, di un riaccostamento delle competenze.

I primi fondano le proprie argomentazioni, in estrema sintesi, sulla già accentuata differenziazione amministrativa esistente in questo settore, sull'indubbia diversità delle caratteristiche territoriali (e delle relative attrattive turistiche) del territorio italiano, e sull'altrettanto indubbia capacità di sperimentazione

ed innovazione dimostrata, in più di trent'anni di legislazione, dalle Regioni.

I secondi, invece, partono dai dati economici, che mostrano una crescente sofferenza del mercato turistico italiano, dovuto, anche alla difficoltà di promuovere un'immagine unitaria dell'Italia all'estero; sottolineano la necessità di un utilizzo coordinato ed armonico dei fondi, specie di quelli comunitari, che rappresentano tuttora, per molte Regioni italiane, la principale fonte di finanziamento delle politiche di sviluppo ed incentivazione dell'offerta turistica; e, infine, rilevano come l'attuale situazione di solo parziale e limitata autonomia finanziaria delle Regioni dimostra come allo Stato debba essere tuttora riconosciuto – almeno in via transitoria, e sino alla piena attuazione del federalismo fiscale – un rilevante ruolo di impulso ed indirizzo nei settori economici che, come quello turistico, rappresentano una porzione relevantissima del PIL nazionale.

Questo indirizzo, del resto, sembra essere stato accolto anche dalla Corte costituzionale, che ha sottolineato come “la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura” (sent. 88/2007) ⁽⁴⁾.

Dal punto di vista istituzionale, sinora il livello di conflittualità tra il Governo centrale e le Regioni si è mantenuto entro limiti accettabili, e ciò grazie alla fondamentale mediazione operata nelle sedi di concertazione nazionale, e in particolare

(4) In questa pronuncia la Corte ha esaminato alcune disposizioni della legge finanziaria per il 2006 (art. 1, commi da 583 a 593 della legge 23 dicembre 2005, n. 266) contenenti una dettagliata disciplina delle procedure per la realizzazione di «insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale», ritenute, in generale, compatibili con la *ratio* di sostenere il turismo come settore economico cruciale. I rilievi mossi dalle Regioni sono stati solo parzialmente accolti, e dichiarate illegittime solo alcune previsioni che, comprimendo eccessivamente l'autonomia regionale nel procedimento di valutazione dei progetti, violavano il principio di leale collaborazione e la competenza concorrente regionale in materia di governo del territorio. Su questa pronuncia cfr. P. URBANI, *Consulta, il turismo richiede sia strategie unitarie che intese con le Regioni per l'attuazione*, in *Edil. Territ.*, n. 13/2007.

nella Conferenza Stato-Regioni, il cui rilievo è senz'altro accresciuto dopo la riforma costituzionale del 2001. In questa sede lo Stato e le Regioni hanno concluso importanti accordi, che hanno condotto, nella sostanza, ad un esercizio "congiunto" di competenze normative su numerosi e rilevanti profili concernenti il turismo che, in base ai criteri formali di riparto delle competenze, avrebbero dovuto essere assegnati all'uno o all'altro livello. Il sistema degli accordi e delle intese ha così consentito di superare situazioni di *impasse* e di interpretare in senso conforme alla Costituzione molte disposizioni normative precedenti alla riforma, che assegnavano al legislatore statale l'esercizio esclusivo di poteri normativi o di indirizzo.

L'esigenza di un più stretto raccordo tra i diversi livelli di governo ⁽⁵⁾ ha spinto, da ultimo, il legislatore all'istituzione di un'apposita sede istituzionale: si tratta del Comitato nazionale del turismo. Il Comitato promuove il coordinamento dei provvedimenti che interessano, in forma diretta o indiretta, l'industria e l'economia turistica complessivamente intese, anche attraverso il raccordo con il Consiglio dei Ministri, tramite il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio; degli interventi di infrastrutturazione con valenza sul sistema turistico; il coordinamento delle iniziative di promozione turistica all'estero, poste in essere dai vari soggetti istituzionali nell'ambito delle rispettive competenze ⁽⁶⁾.

Negli intenti del legislatore, il Comitato nazionale si configura dunque come la *cabina di regia* del turismo: un organo non pletorico, ma tale da garantire, comunque, la partecipazione al processo decisionale dei più importanti attori istituzionali. L'istituzione del Comitato, tuttavia, è stata particolarmente sof-

(5) Sottolineano tale esigenza L. RIGHI, *Il "precario equilibrio" del turismo nel nuovo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Dir. turismo*, 2003, p. 127 ss. e G. MELONI, *L'amministrazione di fronte alle esigenze di governance del settore turistico*, *ibidem*, 2004, p. 314 ss.

(6) Sul punto si v. L. RIGHI, *L'istituzione del Comitato nazionale del turismo e la trasformazione dell'Enit in Agenzia: segni di rinascita dell'organizzazione pubblica centrale del turismo?*, in *Dir. turismo*, 2006, p. 5 ss.

ferta, tanto che solo alla fine del 2006 si è giunti al suo effettivo insediamento, con una rinnovata composizione ed una nuova denominazione (Comitato per le politiche turistiche) ⁽⁷⁾.

2. *L'assetto delle funzioni amministrative: la permanenza di più livelli di competenza*

A partire dalla seconda metà degli anni '90 le Regioni hanno dato luogo ad una intensa produzione legislativa in materia di turismo, spinte dapprima dall'esigenza di adattare al mutato quadro normativo ed economico la propria organizzazione; poi, dalla necessità di ridistribuire le funzioni amministrative in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza introdotti dal c.d. federalismo amministrativo (legge n. 59/1997 e d.lgs. 112/1998) ⁽⁸⁾; ed infine, dall'esigenza di

(7) In attuazione dell'art. 12, comma 1, d.l. 35/2005 (che rimetteva alla discrezionalità del legislatore statale l'individuazione dei componenti del Comitato), si era infatti provveduto all'emanazione del d.p.c.m. 1° luglio 2005, n. 167, che prevedeva, tuttavia, una composizione del Comitato sbilanciata a favore della componente statale. L'opposizione immediata delle Regioni ha portato all'emanazione di un nuovo d.p.c.m. (8 settembre 2005, n. 227), contenente l'aumento dei rappresentanti delle Regioni, indicati dalla Conferenza Stato-Regioni. Successivamente, tuttavia, è intervenuta la sentenza n. 214/2006 della Corte costituzionale, che ha accolto il ricorso per legittimità costituzionale della sopra citata norma del d.l. 35/2005 nel frattempo sollevato da alcune Regioni. In tale pronuncia, la Corte ha ritenuto insoddisfacente anche la composizione prevista nel d.p.c.m. dell'8 settembre 2005, in quanto la partecipazione dei membri espressione delle Regioni non era affatto preponderante rispetto a quella dei componenti di origine statale (in entrambi i casi si trattava di sette componenti); inoltre, Presidente del Comitato era il Ministro delle attività produttive; infine, quest'ultimo, in relazione a specifiche tematiche in trattazione, poteva comunque richiedere la partecipazione di altri Ministri. In seguito alla pronuncia, Stato e Regioni hanno concluso un accordo in ordine alla composizione del Comitato aumentando il numero delle Regioni rappresentate. Le Regioni attualmente presenti nel Comitato delle politiche turistiche sono: Lombardia, Sardegna, Liguria, Toscana, Lazio, Piemonte e Marche, oltre alle presenze istituzionali del presidente della Conferenza, Vasco Errani (Emilia-Romagna), e del coordinatore nazionale degli assessori al turismo, Enrico Paolini (Abruzzo).

(8) Sulle norme in materia di turismo nel d.lgs. 112/1998 cfr. A. ROCCELLA, *Turismo*, in *Lo Stato autonomista*, a cura di G. FALCON, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 171; P.

introdurre all'interno dei propri ordinamenti i principi riformatori dettati dalla riforma costituzionale del 2001 ⁽⁹⁾.

La riforma del Titolo V della Costituzione, infatti, se da un lato, come già ricordato, ha ampliato la potestà legislativa delle Regioni, confermando in capo a queste ultime il potere di decidere organizzazione ed articolazione delle competenze in materia, ha d'altro lato costituzionalizzato il principio di sussidiarietà quale criterio cardine per la ripartizione delle funzioni amministrative, confermando la centralità del ruolo comunale. Il nuovo articolo 118, infatti, stabilisce che "le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

Volendo ricostruire sinteticamente il quadro delle competenze amministrative delle Regioni e degli enti locali è possibile enucleare, pur nella diversità di soluzioni, alcuni elementi comuni.

Un primo elemento che accomuna tutti i sistemi amministrativi regionali è la natura delle funzioni amministrative mantenute in capo alle Regioni, che possono essere così schematizzate:

- programmazione, di norma attraverso l'adozione di piani triennali di sviluppo turistico e dei relativi programmi annuali di attuazione di tutte le iniziative e coordinamento delle attività dei diversi soggetti operanti nel territorio;
- promozione dell'immagine unitaria della Regione all'Italia ed all'estero, anche attraverso le relazioni internazionali;

MARSOCCI, *Turismo*, in AA.VV., *Commento al d.lgs. 112/1998: il nuovo modello di autonomie territoriali*, Rimini, Maggioli, 1998, p. 214 ss.

(9) Per una rassegna della legislazione regionale in materia di turismo dopo la riforma costituzionale del 2001 cfr. C. CARDONI, *Turismo e Regioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, p. 1330 ss.; F. MORANDI, *L'organizzazione turistica regionale a tre anni dalla legge quadro*, in *Rivista del turismo*, n. 2/2004, p. 51 ss.; C. TUBERTINI, *L'organizzazione periferica del turismo: il ruolo delle Regioni e degli enti locali*, in *Diritto pubblico del turismo*, a cura di M. GOLA e T. GROPPI, Rimini, Maggioli, 2005, p. 75 ss.

- finanziamento e dei progetti di sviluppo del territorio e loro selezione (riconoscimento dei sistemi turistici locali e simili), incentivazione degli operatori del settore;
- coordinamento della raccolta, elaborazione e diffusione dei dati concernenti la domanda e l'offerta turistica regionale.

Per lo svolgimento di queste competenze, le Regioni si avvalgono, oltre che della loro amministrazione diretta (Assessorati al turismo), di strutture rientranti nella c.d. "amministrazione regionale indiretta". I principali modelli organizzativi sono:

- società per azioni, di cui la Regione conserva il capitale di maggioranza, nonché una serie di poteri di controllo;
- "agenzie" di ambito regionale, per l'elaborazione e la concertazione delle linee strategiche e programmatiche per lo sviluppo delle attività di promozione e commercializzazione turistica.

Il ruolo regionale di "governo" del settore trova inoltre conferma in un complesso di funzioni che pongono la Regione al centro delle relazioni con gli altri soggetti istituzionali, a partire dallo Stato, attraverso la partecipazione alla Conferenza Stato-Regioni ed alla Conferenza Unificata.

Una seconda costante di tutte le leggi regionali è rappresentata dal riconoscimento del ruolo centrale dei comuni nella promozione dei sistemi integrati di offerta turistica e nella creazione di reti di cooperazione pubblico-privata.

Accanto alle tradizionali *Pro loco* (associazioni di diritto privato che, in ambito locale, promuovono il turismo e forniscono assistenza ai turisti), da lungo tempo, infatti, operano a livello locale organismi destinati alla promozione ed alla assistenza turistica in ambiti territoriali circoscritti, ovvero, alla promozione di un determinato segmento di offerta. La natura giuridica di questi soggetti è molto diversificata, ma analoga è la partecipazione contestuale di soggetti pubblici e privati e l'importante ruolo riconosciuto al loro interno agli enti locali, ed in particolare ai comuni. Sono tratti, come vedremo, che caratterizzano, in particolare, il nuovo modello organizzativo

dei “sistemi turistici locali” definito a livello nazionale dall’art. 5 della legge n. 135/2001 ed applicato e sviluppato nella legislazione regionale. Si tratta di una tendenza che si pone in linea con il potenziamento delle competenze dei comuni, che, quali titolari primari della valorizzazione dell’economia turistica del proprio territorio, devono farsi parte attiva nella realizzazione di interventi finalizzati alla qualificazione del sistema dell’offerta locale e dei servizi turistici di base relativi all’informazione, all’accoglienza turistica, all’intrattenimento degli ospiti, agli eventi ed iniziative promozionali.

In questa linea si collocano le Unioni di prodotto presenti nella Regione Emilia-Romagna, aggregazioni di soggetti istituzionali ed economici (pubblici e privati) che operano sul mercato turistico, che concertano progetti di promozione (gestiti dalla parte pubblica) e favoriscono l’integrazione con la promozione di progetti di commercializzazione (gestiti dalle imprese private aderenti all’unione). Analoghe finalità presentano le c.d. Società d’Area nonché le associazioni ed i consorzi turistici, a cui fanno riferimento numerose leggi regionali.

Le funzioni comunali appena elencate acquistano, peraltro, ulteriore significato se lette congiuntamente alle rilevanti competenze amministrative comunali in materia di pianificazione urbanistica ed edilizia, comprendenti la realizzazione e l’esercizio di strutture ricettive; alle competenze in materia di gestione del demanio marittimo e fluviale; alle competenze in materia di valorizzazione dei beni culturali e di promozione ed organizzazione di attività culturali: tutti aspetti che, sommati insieme, denotano l’importante ruolo del livello locale in materia di turismo.

Quanto alle funzioni amministrative di vigilanza e controllo sugli operatori turistici (ed in particolare sulle strutture alberghiere e simili; sulle agenzie di viaggio; sugli operatori delle professioni turistiche), l’entità delle competenze comunali varia invece notevolmente da Regione a Regione, a seconda del maggiore o minore peso attribuito alle Province dalla legislazione regionale.

In effetti, le Province hanno finito per assumere in molti casi un peso assai rilevante, tanto da essere individuate da alcune Regioni come enti ai quali spetta, in via residuale, l'esercizio di tutte le funzioni non conferite espressamente ad altri livelli di governo. Tale ruolo è stato ulteriormente valorizzato laddove alle Province non sono stati attribuiti solo compiti di vigilanza o di amministrazione attiva, ma anche il coordinamento delle attività di promozione (che ha portato in alcuni casi, alla sottoposizione alla loro direzione e vigilanza delle preesistenti aziende di promozione turistica, ridenominate spesso come agenzie), e l'elaborazione di atti di programmazione.

È bene sottolineare come questo assetto amministrativo non possa considerarsi, a priori, in contrasto con i nuovi principi costituzionali sul riparto delle funzioni amministrative e, in particolare, con il già citato principio di sussidiarietà, che fonda e giustifica anche l'attribuzione di funzioni amministrative ai livelli di governo superiori (Province, Regioni, Stato), come si è detto, alla luce di una valutazione della compatibilità di quella categoria di enti, tenuto conto della dimensione di interessi da esso rappresentata, a svolgere le funzioni medesime.

Ma l'attuale assetto amministrativo del turismo non si esaurisce nel segmento regionale/locale; al contrario, esso è caratterizzato dalla permanenza di strutture amministrative centrali che tuttora esercitano competenze in materia; ed è evidente quanto questa presenza sia il riflesso della ripartizione effettiva delle competenze normative che si è sopra ricostruita.

Nell'articolazione dei Ministeri come risultante dalla riforma operata dal d.lgs. n. 300/1999, confermata dalle successive modifiche e integrazioni e rafforzata, quanto al quadro di riferimento, dall'attuale distribuzione delle competenze dettata dal Titolo V della Costituzione, la politica del turismo non è riconducibile ad uno specifico Ministero. Questa scelta strutturale non equivale affatto, tuttavia, ad un abbandono dell'interesse pubblico relativo al turismo da parte dello Stato e della sua Amministrazione.

Innanzitutto, torna in pieno rilievo la natura multiforme del

settore, il cui governo e la cui amministrazione incidono, e sono al tempo stesso incisi, da molte altre componenti dell'attività del Governo statale.

Così, è possibile riscontrare ambiti di competenza incidenti su specifici temi del turismo all'interno delle attribuzioni assegnate al Ministero degli esteri, quello dell'interno (con compiti riferibili, si ricorda, anche al funzionamento degli organi degli enti locali); a quello per l'ambiente e il territorio, non solo per la tutela delle risorse naturali ma anche per la promozione di politiche di sviluppo sostenibile; al Ministero per le infrastrutture e i trasporti, sistema la cui efficienza si riflette direttamente su quella dell'offerta turistica; al Ministero del lavoro, per le politiche occupazionali legate al settore; a quello per i Beni culturali, coinvolto nella diffusione del c.d. "turismo culturale"; infine, ma non ultimo in termini d'importanza di coinvolgimento, il Ministero dell'Università e della pubblica istruzione, considerata la sempre maggiore richiesta di qualificazione professionale degli operatori turistici.

In secondo luogo, occorre rilevare il mantenimento di articolazioni dipartimentali titolari di competenze dirette in materia di turismo.

Il d.lgs. n. 300/1999 aveva attribuito le residue funzioni statali al neo-istituito Ministero delle attività produttive, frutto dell'accorpamento – nel contesto della drastica riduzione dei Ministeri prevista dalla riforma Bassanini – di tutte le funzioni attinenti alle politiche nazionali rivolte al settore produttivo nel suo complesso. Tale scelta sembrava sancire il riconoscimento del valore strategico del settore nell'ambito dell'economia nazionale e mirare ad una maggiore integrazione delle politiche nazionali rivolte alle attività produttive. La nuova modifica dell'assetto dei Ministeri operata dal nuovo Governo Prodi con il d.l. 18 maggio 2006, n. 181⁽¹⁰⁾, convertito nella legge n.

(10) Sul quale si v. il commento di L. RIGHI, *Il turismo tra due legislature: dalla legge finanziaria per il 2006 allo "spacchettamento" dei Ministeri*, in *Dir. turismo*, 2006, p. 279 ss.

233/2006, ha sancito il trasferimento delle residue competenze statali in materia di turismo al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e articolato in due uffici dirigenziali di livello generale, con relativa attrazione di competenze e di (consistenti) risorse finanziarie.

In terzo luogo, occorre menzionare l'ENIT, Ente nazionale del turismo. Istituito con legge n. 610 del 1921 e più volte riformato, con compiti di promozione e incremento del turismo dall'estero verso l'Italia, è stato trasformato in Agenzia nazionale del turismo con d.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito in legge n. 80 del 2005), operante a servizio sia delle amministrazioni statali, che di quelle regionali (che sono, tra l'altro, attivamente coinvolte nella direzione e nella vigilanza dell'ente: il Presidente ed il Consiglio di amministrazione sono nominati d'intesa tra il Governo e le Regioni). L'impianto di questa riforma è stato, peraltro, confermato nella sua legittimità dalla già citata sentenza n. 214/2006 della Corte costituzionale ⁽¹¹⁾.

3. La centralità del livello comunale nella nuova disciplina dei sistemi turistici locali

Uno degli aspetti più innovativi della recente evoluzione dell'organizzazione pubblica del settore turistico è rappresentato dai sistemi turistici locali. L'idea di fondo alla quale si ispira questo modello è il ruolo prioritario delle comunità locali nella

(11) Considerazioni critiche su questa pronuncia sono formulate da M. MALO (*La vacillante collocazione del turismo come materia regionale*, in www.forumcostituzionale.it), che osserva come "l'azione pubblica in materia di turismo dà dimostrazione che le amministrazioni regionali sono mediamente capaci e dinamiche; per cui, anziché dubitare dell'adeguatezza delle Regioni (che operano singolarmente bene e che sono certamente mature per operare unitariamente, mediante forme autonome di coordinamento), sarebbe corretto porsi (anche a seguito delle recenti vicende) il problema della credibilità (oltre che della compatibilità costituzionale) dell'amministrazione statale del turismo".

progettazione integrata del turismo, in applicazione dei principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale.

Il riferimento normativo di base è l'art. 5 della legge n. 135/2001, che definisce i sistemi turistici locali come "contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a Regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese singole o associate".

Il sistema turistico locale viene pertanto inteso, in una prima accezione, come un ambito territoriale avente determinati caratteri ed aspirazioni di sviluppo. In tal senso, esso costituisce implicitamente il riconoscimento di aree a forte potenzialità di sviluppo o già caratterizzate da una preesistente economia di sviluppo, dotate non solo di attrazioni turistiche, ma di un complesso sinergico di elementi (beni culturali, ambientali, produzioni tipiche, ecc.) che le contraddistingue rispetto ad altre parti del territorio. La dimensione territoriale del sistema turistico locale è del tutto variabile, e non è vincolata dalla legge a parametri di ampiezza o di consistenza dell'offerta, né in relazione ai confini amministrativi degli enti territoriali coinvolti.

Va detto, peraltro, che lo stesso art. 5, comma 2, affida il compito di promuovere la costituzione degli STL ai cittadini singoli e associati o agli enti locali e stabilisce che la promozione debba avvenire "attraverso forme di concertazione con gli enti funzionali, con le associazioni di categoria che concorrono alla formazione dell'offerta turistica, nonché con i soggetti pubblici e privati interessati".

In questa seconda accezione, l'STL non identifica più solo un ambito territoriale, ma una vera e propria forma di cooperazione, istituita in un'area avente i requisiti indicati al comma 1 tra soggetti pubblici e privati, finalizzata alla realizzazione di uno specifico progetto di sviluppo. La legge, peraltro, non specifica la natura giuridica di tale forma di cooperazione, né richiede che essa debba necessariamente corrispondere ad un

nuovo soggetto giuridico, lasciando in tal senso ampia libertà alla legislazione regionale.

La legge n. 135/2001 ha dunque attribuito un valore primario alla collaborazione pubblico-privata su base territoriale conferendo agli enti locali ed ai soggetti privati (siano essi enti non profit o imprese) il compito di promuovere lo sviluppo del territorio di riferimento.

Ciò non significa, tuttavia, che le Regioni siano completamente escluse da questo processo. Il successivo comma 3 dell'art. 5 affida infatti alle Regioni, nell'ambito delle loro funzioni di programmazione ed al fine di favorire l'integrazione tra politiche del turismo e politiche di governo del territorio e di sviluppo economico, il "riconoscimento" degli STL. La legge n. 135/2001 riconosce dunque l'importanza delle funzioni di indirizzo, programmazione e controllo delle Regioni, il cui intervento è indispensabile per sviluppare sinergie trasversali con altri settori (trasporti, commercio, attività artigianali, ecc.).

In relazione ai sistemi turistici locali, inoltre, la legge attribuisce alla Regione il rilevante ruolo di selezione delle iniziative presentate dai soggetti pubblici e privati, alla luce dei requisiti previsti dalla legge e, con tutta probabilità, dei contenuti dei progetti di sviluppo presentati da ciascuno di essi: questa è infatti la funzione a cui sembra essere finalizzato il c.d. "riconoscimento" dei sistemi turistici locali. La legge, peraltro, anche su questo punto lascia ampio spazio all'autonomia legislativa delle Regioni, non fornendo alcuna indicazione circa la procedura amministrativa per il riconoscimento.

Un'altra competenza di grande rilevanza attribuita alle Regioni, strettamente connessa al riconoscimento, è quella relativa al finanziamento degli STL. Ai sensi dell'art. 5, comma 4, legge n. 135/2001, ciascuna Regione è infatti chiamata a definire le modalità e la misura del finanziamento dei progetti di sviluppo, a definire i piani di intervento e l'erogazione delle risorse finanziarie ad essi dedicate.

Al fine di supportare economicamente l'avvio dei nuovi sistemi turistici locali, l'art. 6 della l.r. n. 135/2001 ha pre-

visto l'istituzione di un apposito Fondo di cofinanziamento dell'offerta turistica. Il Fondo così costituito viene devoluto totalmente alle Regioni e alle Province Autonome di Trento e Bolzano, che provvedono ad utilizzarlo per il miglioramento della qualità dell'offerta turistica, ivi compresa la promozione e lo sviluppo dei sistemi turistici locali. Le risorse statali, tuttavia, non rappresentano l'unica fonte di finanziamento dei sistemi turistici locali. Le Regioni, infatti, sono in ogni caso tenute ad integrarle con proprie risorse: in questo senso, il fondo è definito espressamente di "co-finanziamento", proprio al fine di responsabilizzare le Regioni spingendole ad assumersi un impegno specifico di spesa a favore dei sistemi turistici locali⁽¹²⁾.

Nonostante la quasi contestuale entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione e la conseguente perdita da parte della legge n. 135/2001 della sua originaria forza cogente nei confronti delle Regioni, queste ultime hanno prestatato attenzione ai sistemi turistici locali, sia per l'innovatività dei loro principi ispiratori, sia in considerazione dei canali di finanziamento previsti dalla stessa legge, a cui, evidentemente, non intendevano rinunciare⁽¹³⁾.

L'approccio funzionale adottato dalla legge n. 135/2001, fondato non solo e non tanto sul conferimento di competenze agli enti territoriali, ma sull'integrazione pubblico-privato e sulla valorizzazione delle iniziative promosse dal territorio, nonché

(12) Su tutti questi aspetti mi sia consentito rinviare al mio *L'organizzazione periferica del turismo: il ruolo delle Regioni e degli enti locali*, in M. GOLA - T. GROPPI (a cura di), *Diritto pubblico del turismo*, cit., p. 80 ss.

(13) Sulla legislazione regionale di attuazione dei sistemi turistici locali v. R. STRANO, *L'applicazione nella Regione Marche* ed E. MIO, *Gli STL in Veneto: genesi e sviluppo*, in *Riv. turismo*, n. 4/2003, p. 50 ss.; M. PAGANI, *I STL secondo la Regione Liguria* ed A. POLLIO SALIMBENI, *Il disegno di riforma lombardo*, in *Riv. turismo*, n. 6/2003, p. 57 ss.; F. MORANDI, *I sistemi turistici locali. Il "nuovo ordine turistico" tra utopia e realtà*, in *Dir. turismo*, 2003, p. 14 ss.; UPI - Associazione Mecenate '90, *La legislazione delle Regioni e i Sistemi turistici locali*, Rapporto di ricerca, 2003, in www.upinet.it; G. DALL'ARA - F. MORANDI, *I Sistemi turistici locali (normativa, progetti e opportunità)*, Macerata, Halley Editore, 2004.

la particolare attenzione data da questa legge al dato progettuale rispetto a quello organizzativo, ha disorientato le Regioni che avevano una legislazione meno all'avanguardia, mentre per altre Regioni ha rappresentato un riconoscimento delle riforme già intraprese e basate anch'esse sulla valorizzazione dei progetti di sviluppo locale.

Per le Regioni che hanno scelto, invece, di modificare la propria legislazione per introdurre i sistemi turistici locali, il primo problema è stato quello di decidere se dettare una disciplina analitica dei requisiti, e soprattutto, della forma giuridica che deve rivestire l'aggregazione pubblico-privata, ovvero, limitarsi ad una disciplina essenziale, lasciando all'autonomia dei soggetti partecipanti la scelta del modello organizzativo.

La possibile adozione dei STL ha posto, inoltre, interrogativi sulla compatibilità di questi nuovi soggetti con le strutture già operanti in questo settore. La differente risposta fornita a questi interrogativi rappresenta la causa della notevole diversità di soluzioni che si riscontra nella legislazione regionale successiva alla legge n. 135/2001.

Alcune Regioni, come già detto, hanno considerato la propria organizzazione del tutto coerente e compatibile con quanto previsto dalla legge del 2001. Queste stesse Regioni hanno ritenuto di poter comunque beneficiare delle risorse finanziarie che la legge destina agli STL; a tal fine, in alcuni casi, hanno proceduto a "riconoscere" l'equiparazione agli STL delle aggregazioni pubblico-private di ambito locale e/o delle forme di cooperazione istituite per la realizzazione di specifici progetti di sviluppo locale già previste e presenti all'interno del proprio territorio.

Tra le Regioni che hanno invece introdotto formalmente i sistemi turistici locali, diverse sono state le soluzioni in ordine alla disciplina dei soggetti partecipanti ed alla forma giuridica che essi devono rivestire.

È stato sempre previsto che debbano aderire obbligatoriamente all'STL i Comuni ricadenti nell'ambito territoriale interessato, e, in forma volontaria, le imprese turistico-ricet-

tive con sede operativa nell'ambito territoriale di riferimento, in forma singola o associata; quanto alle Province, a volte la loro partecipazione è necessaria, a volte facoltativa; ammesse alla partecipazione sono inoltre associazioni rappresentative delle imprese turistiche; enti, organizzazioni, istituzioni e associazioni, di natura pubblica o privata, operanti direttamente o indirettamente per lo sviluppo turistico dell'ambito territoriale di riferimento.

La scelta della forma associativa, invece, a volte è rimessa all'autonomia dei soggetti partecipanti, a volte, indicata dalla legge regionale (per es. consorzio).

Il fenomeno dei sistemi turistici locali ha avuto una diffusione crescente, ed in alcuni casi, tumultuosa. Questo effetto è senz'altro imputabile anche alla forte spinta derivante dai finanziamenti statali, che appaiono tuttora essenziali; mentre un ruolo determinante è stato assunto dalle Regioni nelle scelte strategiche in ordine alle dimensioni dei sistemi turistici ed alla selezione delle loro capacità progettuali, in relazione alle diverse vocazioni dei territori (culturale, ambientale, turismo d'affari, termale, ecc.).

Più difficile appare, allo stato attuale, formulare un giudizio complessivo sui risultati raggiunti dagli STL e sulla loro effettiva capacità innovativa, sia per la diversità di ruoli attribuita dai legislatori regionali ai sistemi, sia per la brevità del tempo trascorso dalla loro istituzione. Quel che è certo è che la diffusione a macchia d'olio degli STL non può imputarsi esclusivamente a motivi finanziari, ma alla capacità attrattiva dello stesso modello, se è vero che anche Regioni (come, appunto, l'Emilia-Romagna) che avevano già un compiuto e valido sistema di promozione turistica hanno deciso, di recente, di integrarlo con l'inserimento dei sistemi turistici locali.

4. *Osservazioni conclusive*

La ricostruzione delle scelte più significative che hanno caratterizzato l'evoluzione legislativa del turismo negli ultimi

anni ha mostrato un quadro in forte divenire. Se, infatti, dal punto di vista delle competenze normative, sembra essersi trovato, anche grazie alla Corte costituzionale, un equilibrio (sia pure difficile da preservare) tra Stato e Regioni, dal punto di vista dell'assetto amministrativo il forte ruolo tuttora giocato dal centro ed il solo parziale decentramento realizzato in alcune parti del territorio dimostra come il passaggio ad un sistema pienamente improntato al principio di sussidiarietà non si sia ancora completato.

In un quadro, peraltro, nel quale lo Stato conserva un determinante potere di condizionamento attraverso la leva finanziaria, è naturale che le Regioni insistano nel rivendicare un ruolo attivo, a tutela delle proprie prerogative costituzionali. È di questi giorni, per esempio, la notizia della richiesta delle Regioni di partecipare alla gestione dei fondi stanziati dallo Stato in favore delle imprese turistiche (48 milioni di euro); richiesta sfociata nella costituzione di un Comitato di valutazione dei progetti da finanziare, che potranno essere presentati dalle Regioni o dai privati, d'intesa con le Regioni.

Sul versante locale, la sfida del rilancio del turismo sembra giocarsi tutta sui sistemi turistici locali, sui quali le Regioni (anche se in misura diversa, come si è visto) sembrano aver investito molto: è quindi essenziale prestare attenzione ai loro risultati, per poter intervenire, se del caso, con azioni di sostegno o con interventi correttivi.

Documentazione

Legge regionale 4 marzo 1998, n. 7 **“Organizzazione turistica regionale”***

INDICE

TITOLO I - ORGANIZZAZIONE TURISTICA REGIONALE

- Art. 1 - Finalità*
- Art. 2 - Competenze della Regione*
- Art. 3 - Funzioni delle Province*
- Art. 4 - Funzioni dei Comuni*

TITOLO II - INTERVENTI REGIONALI PER LA PROMOZIONE E LA COMMERCIALIZZAZIONE TURISTICA

- Art. 5 - Programmazione regionale*
- Art. 6 - Programmi turistici di promozione locale*
- Art. 7 - Sistema dei finanziamenti*

TITOLO III - ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI REGIONALI

- Art. 8 - Il Comitato di concertazione turistica*
- Art. 9 - Il direttore dell'Agenzia*
- Art. 10 - Composizione del Ccr*
- Art. 11 - L'APT Servizi*
- Art. 12 - Rapporti tra Regione e APT Servizi*
- Art. 13 - Aggregazioni di prodotto di interesse regionale*
- Art. 13-bis - Sistemi turistici locali*
- Art. 14 - Servizi di accoglienza e di informazione turistica*

TITOLO IV - DISPOSIZIONI FINANZIARIE, FINALI E TRANSITORIE

- Art. 15 - Disposizioni finanziarie*
- Art. 16 - Soppressione, gestione provvisoria e liquidazione dell'APT*
- Art. 17 - Oneri per il personale per l'esercizio delle funzioni degli enti locali*
- Art. 18 - Abrogazione di norme*
- Art. 19 - Disposizioni transitorie*
- Art. 19-bis - Clausola valutativa*

(*) Testo coordinato con le modifiche apportate da: l.r. 22 febbraio 2001, n. 5; l.r. 9 dicembre 2002, n. 34; l.r. 23 dicembre 2002, n. 38; l.r. 6 marzo 2007, n. 2.

TITOLO I

ORGANIZZAZIONE TURISTICA REGIONALE

*Art. 1**Finalità*

(sostituito da art. 1 l.r. 6 marzo 2007, n. 2)

1. La presente legge disciplina l'organizzazione turistica della Regione Emilia-Romagna e definisce l'attività della Regione e l'esercizio delle funzioni conferite agli enti locali territoriali e agli altri organismi interessati allo sviluppo del turismo nel rispetto dei principi di:

a) sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione;

b) integrazione tra i diversi livelli di governo garantendo necessarie forme di cooperazione e procedure di raccordo e di concertazione;

c) completezza, omogeneità delle funzioni, unicità della responsabilità amministrativa.

*Art. 2**Competenze della Regione*

(sostituito da art. 2 l.r. 6 marzo 2007, n. 2)

1. La Regione esercita le funzioni in materia di turismo e provvede, in particolare, allo svolgimento delle seguenti attività:

a) programmazione e coordinamento delle attività ed iniziative turistiche, anche attraverso l'emanazione di atti d'indirizzo nei confronti dei soggetti dell'organizzazione turistica regionale e locale;

b) interventi per la promozione in Italia e all'estero dell'immagine dell'offerta turistica regionale, nonché per lo sviluppo qualitativo delle attività di comunicazione e di commercializzazione turistica, anche attraverso iniziative di carattere straordinario ovvero progetti speciali;

- c) interventi d'incentivazione dell'offerta turistica;
- d) sviluppo di un sistema informativo turistico regionale;
- e) organizzazione e sviluppo dell'Osservatorio regionale sul turismo, anche in collaborazione con il sistema delle camere di commercio e di altri soggetti pubblici e privati interessati, ai fini di una puntuale conoscenza dei mercati turistici e per favorire lo sviluppo e l'innovazione dell'offerta turistica regionale;
- f) promozione dei processi di aggregazione ed integrazione tra soggetti pubblici e privati;
- g) gestione del demanio marittimo con finalità turistico-ricreative per quanto demandato alla Regione ai sensi della legge regionale 31 maggio 2002, n. 9 "Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale".

2. Le modalità per il funzionamento e per il finanziamento del sistema informativo turistico regionale sono stabilite con apposito provvedimento della Giunta regionale con l'obiettivo di disciplinare, in particolare:

- a) una rete integrata per l'acquisizione e la diffusione di informazioni a servizio dei turisti e degli operatori, aperta alla collaborazione da parte dei soggetti pubblici e privati operanti nel territorio regionale;
- b) l'acquisizione, elaborazione e diffusione delle statistiche del settore;
- c) la partecipazione ad iniziative informative proposte da enti ed organismi nazionali.

3. La Regione esercita le funzioni di cui ai commi 1 e 2 avvalendosi, di norma, della collaborazione degli enti locali e degli altri soggetti pubblici e privati operanti nel settore del turismo, ovvero compartecipando finanziariamente alla realizzazione di progetti e programmi.

*Art. 3**Funzioni delle Province*

(sostituito da art. 3 l.r. 6 marzo 2007, n. 2)

1. Alle Province è conferito l'esercizio delle funzioni amministrative relative:

a) alla programmazione della promozione turistica locale, ai sensi dell'articolo 6, comprensiva delle eventuali iniziative di promozione e valorizzazione dei territori e delle destinazioni turistiche per i sistemi turistici locali, di seguito denominati STL, ai sensi dell'articolo 13-*bis*;

b) alla gestione, ai sensi della legge regionale 23 dicembre 2002, n. 40 (Incentivi per lo sviluppo e la qualificazione dell'offerta turistica regionale. Abrogazione della legge regionale 11 gennaio 1993, n. 3 "Disciplina dell'offerta turistica della Regione Emilia-Romagna. Programmazione e finanziamento degli interventi. Abrogazione della l.r. 6 luglio 1984, n. 38"), degli interventi per l'incentivazione dell'offerta turistica e del relativo vincolo di destinazione;

c) alle agenzie di viaggio e turismo;

d) alle commissioni giudicatrici d'esame per l'abilitazione all'esercizio delle professioni turistiche ai sensi delle vigenti leggi regionali;

e) allo sviluppo, coordinamento e gestione di un servizio di statistica provinciale del turismo, con la collaborazione dei Comuni interessati, nell'ambito del sistema statistico regionale;

f) alla comunicazione dei prezzi e delle tariffe dei servizi e delle strutture ricettive alberghiere ed extralberghiere.

2. Alle Province è, altresì, conferito l'esercizio delle funzioni amministrative relative all'istituzione e alla tenuta di elenchi provinciali concernenti gli abilitati all'esercizio delle professioni turistiche.

3. Le Province svolgono le attività amministrative connesse al programma turistico di promozione locale, ivi compresa l'erogazione dei fondi assegnati dalla Regione ai sensi dell'articolo 7, comma 3, lettera *a*).

4. Nell'esercizio delle funzioni conferite le Province svolgono le attività di vigilanza e controllo ed applicano le relative sanzioni amministrative ai sensi della legge regionale 28 aprile 1984, n. 21 "Disciplina dell'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale".

Art. 4

Funzioni dei Comuni

(sostituito comma 3 da art. 4 l.r. 6 marzo 2007, n. 2)

1. Ai Comuni compete la valorizzazione dell'economia turistica del proprio territorio. Nell'ambito di tali funzioni i Comuni:

a) assicurano i servizi turistici di base relativi all'accoglienza, che comprende in particolare l'assistenza ai turisti e l'informazione a carattere locale;

b) organizzano o partecipano a manifestazioni di intrattenimento o altre iniziative di animazione e promozione turistica di interesse locale. A tal fine possono avvalersi anche delle Pro-Loco e di altri organismi operativi sul territorio.

2. I Comuni possono far parte della rete integrata di servizi di informazione turistica di interesse regionale.

3. Ai Comuni è conferito l'esercizio delle funzioni amministrative relative:

a) alle strutture ricettive di cui alla legge regionale 28 luglio 2004, n. 16 "Disciplina delle strutture ricettive dirette all'ospitalità";

b) alle attività professionali di cui alla legge regionale 1° febbraio 2000, n. 4 "Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento";

c) alle attività da svolgersi ai sensi della legge regionale n. 40 del 2002 ed ai sensi delle relative disposizioni attuative regionali per gli interventi d'incentivazione dell'offerta turistica;

d) alla comunicazione dei prezzi concernenti attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione;

e) al demanio marittimo, ai sensi della legge regionale n. 9 del 2002.

4. I Comuni collaborano per lo svolgimento delle funzioni provinciali in materia di prezzi e tariffe dei servizi e delle strutture alberghiere ed extralberghiere, in materia di servizi statistici del turismo, nonché per la vigilanza e controllo nelle materie delegate alle Province.

5. I Comuni svolgono le funzioni di vigilanza e controllo nelle materie di propria competenza ed applicano le relative sanzioni amministrative ai sensi della l.r. n. 21/1984.

TITOLO II

INTERVENTI REGIONALI PER LA PROMOZIONE E LA COMMERCIALIZZAZIONE TURISTICA

Art. 5

Programmazione regionale

(sostituito da art. 5 l.r. 6 marzo 2007, n. 2)

1. La programmazione regionale per la promozione e la commercializzazione turistica è definita dal programma poliennale degli interventi regionali per la promozione e la commercializzazione turistica.

2. Il programma poliennale degli interventi regionali per la promozione e la commercializzazione turistica è approvato dall'Assemblea legislativa ed indica, in particolare, il quadro di riferimento della promozione e commercializzazione turistica in Italia e all'estero, nel quale si collocano gli obiettivi degli interventi regionali.

3. Gli obiettivi del programma poliennale degli interventi regionali per la promozione e la commercializzazione turistica si realizzano annualmente attraverso:

a) l'attuazione dei progetti di marketing e promozione turistica di prevalente interesse per i mercati internazionali di APT Servizi;

b) l'attuazione dei progetti di marketing e promozione turi-

stica di prevalente interesse per il mercato italiano delle unioni di prodotto;

c) il sostegno alle iniziative di promocommercializzazione e commercializzazione turistica realizzate dalle aggregazioni di imprese aderenti alle unioni di prodotto;

d) l'attuazione dei programmi turistici di promozione locale delle Province.

4. La Giunta regionale approva:

a) le modalità, le procedure e i termini relativi ai progetti di cui al comma 3, lettera a);

b) le modalità, le procedure e i termini relativi ai progetti di cui al comma 3, lettera b), nonché i limiti delle quote regionali di cofinanziamento e gli eventuali incrementi di tali limiti per i progetti relativi a comparti e prodotti turistici d'interesse regionale economicamente più deboli;

c) i criteri e i limiti per il cofinanziamento, anche in forma di co-marketing, delle singole attività, le priorità e le tipologie dei soggetti beneficiari di cui al comma 3, lettera c);

d) le modalità, le procedure e i termini relativi ai programmi di cui al comma 3, lettera d).

Art. 6

Programmi turistici di promozione locale (sostituito da art. 6 l.r. 6 marzo 2007, n. 2)

1. Ciascuna Provincia approva, sulla base delle modalità stabilite dalla Giunta regionale di cui all'articolo 5, comma 4, lettera d), e sentiti i Comuni, il programma turistico di promozione locale per l'esercizio di riferimento. Tale programma costituisce l'atto con il quale ciascuna Provincia definisce le priorità degli interventi per lo sviluppo delle attività di promozione a carattere locale e le eventuali iniziative di promozione e valorizzazione dei territori e delle destinazioni turistiche realizzate nell'ambito degli STL di cui all'articolo 13-bis.

2. Il programma indica i singoli progetti ammissibili a contributo ed in particolare quelli presentati da Comuni, loro

società e organismi operativi, nonché quelli presentati da società d'area, pro loco, gruppi di azione locale (GAL), strade dei vini e dei sapori e associazioni del volontariato. Esso può includere progetti di scala sovracomunale presentati, anche congiuntamente, da Comuni e società d'area, dalle strutture provinciali dell'Unione nazionale pro loco d'Italia (UNPLI) o elaborati, su richiesta dei Comuni interessati, dalle Province.

3. Il programma è articolato in ambiti di attività sulla base delle direttive della Giunta regionale e in particolare comprende:

- a) i servizi turistici di base dei Comuni relativi all'accoglienza, all'animazione e all'intrattenimento turistico;
- b) le iniziative di promozione turistica d'interesse locale;
- c) le iniziative di promozione e valorizzazione dei territori e delle destinazioni turistiche realizzate nell'ambito degli STL di cui all'articolo 13-bis.

Art. 7

Sistema dei finanziamenti

(sostituito da art. 7 l.r. 6 marzo 2007, n. 2)

1. Al fine di promuovere lo sviluppo delle attività turistiche, la Regione destina risorse finanziarie per programmi, progetti, iniziative di promozione e commercializzazione d'interesse regionale, nonché per programmi, progetti, iniziative di promozione d'interesse locale.

2. La Regione provvede, nell'ambito dei finanziamenti a tale scopo previsti nel bilancio pluriennale, alla copertura finanziaria per:

- a) l'attuazione dei progetti di marketing e promozione turistica di prevalente interesse per i mercati internazionali attraverso la APT Servizi;
- b) il cofinanziamento dei progetti di marketing e promozione turistica di prevalente interesse per il mercato italiano delle unioni di prodotto;
- c) il cofinanziamento, anche in forma di co-marketing,

delle iniziative di commercializzazione turistica realizzata dalle aggregazioni di imprese aderenti alle unioni di prodotto.

3. La Regione, con le modalità di cui all'articolo 5, comma 4:

a) finanzia annualmente le Province per l'attuazione del programma turistico di promozione locale di cui all'articolo 6;

b) cofinanzia le Province per le eventuali iniziative di promozione e valorizzazione dei territori e delle destinazioni turistiche realizzate nell'ambito degli STL di cui all'articolo 13-*bis*;

c) contribuisce alle spese dei Comuni inseriti nella rete integrata di servizi d'informazione turistica d'interesse regionale di cui all'articolo 14.

4. La Giunta regionale assicura la continuità gestionale dell'attuazione di quanto previsto al comma 2, lettere a) e b) assumendo gli opportuni impegni nell'ambito del bilancio pluriennale regionale nel corso dell'anno precedente all'esercizio di riferimento.

5. La Regione stabilisce annualmente la quota di risorse che si riserva di utilizzare per il finanziamento di progetti speciali, anche in accordo con gli enti locali territoriali, o d'iniziativa di carattere straordinario ovvero di nuove iniziative ritenute meritevoli dell'intervento regionale.

TITOLO III

ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI REGIONALI

Art. 8

Il Comitato di concertazione turistica (sostituito da art. 8 l.r. 6 marzo 2007, n. 2)

1. È istituito il Comitato di concertazione turistica, di seguito denominato CCT, con la partecipazione dei soggetti istituzionali e rappresentativi pubblici e privati del settore turistico dell'Emilia-Romagna. Il CCT svolge funzioni di concertazione delle linee strategiche e programmatiche per lo sviluppo delle attività di promozione e commercializzazione turistica.

2. Il CCT, in particolare:
 - a) formula alla Giunta regionale proposte relative:
 - 1) al programma poliennale degli interventi di promozione e commercializzazione turistica;
 - 2) all'attuazione di quanto previsto dall'articolo 5, comma 4;
 - 3) ai temi per gli studi e le ricerche dell'Osservatorio turistico regionale;
 - 4) ai temi della qualità e della valorizzazione del lavoro del settore e alla qualità dell'offerta formativa professionale;
 - b) esprime alla Giunta regionale pareri in ordine:
 - 1) ai progetti di marketing e promozione turistica di prevalente interesse per i mercati internazionali di APT Servizi;
 - 2) ai progetti di marketing e promozione turistica di prevalente interesse per il mercato italiano delle unioni di prodotto;
 - 3) alle modalità di sostegno alle iniziative di promocommercializzazione e commercializzazione turistica realizzata dalle aggregazioni di imprese aderenti alle unioni di prodotto;
 - 4) all'analisi e valutazioni dei risultati raggiunti con l'attuazione dei progetti e delle iniziative di cui all'articolo 5, comma 3.

Art. 9

Il direttore dell'Agenzia

(articolo abrogato da art. 16 l.r. 6 marzo 2007, n. 2)

Art. 10

Composizione del Cct

(sostituito da art. 9 l.r. 6 marzo 2007, n. 2)

1. Il CCT è composto:
 - a) dall'Assessore regionale competente in materia di turismo, quale rappresentante della Regione, con funzioni di presidente;
 - b) dagli assessori provinciali competenti in materia di turismo;
 - c) da rappresentanti del sistema delle camere di commercio;

d) da rappresentanti del sistema dell'impresoria turistica.

2. La Giunta regionale, acquisito il parere della competente commissione assembleare, stabilisce le modalità di funzionamento del CCT e, in particolare, le procedure, i criteri, le modalità di designazione dei membri del CCT, nonché il numero dei rappresentanti previsti al comma 1, lettere c) e d).

3. Le decisioni del CCT sono valide quando ognuna delle componenti di cui al comma 1 esprime il proprio consenso. I voti delle componenti indicate al comma 1, lettere b), c) e d) si intendono validi quando almeno la metà dei membri assegnati ad ogni componente ha espresso il proprio consenso.

4. La partecipazione dei membri del CCT alle riunioni è senza oneri a carico della Regione.

Art. 11

L'APT Servizi

(sostituito da art. 10 l.r. 6 marzo 2007, n. 2)

1. Il Presidente della Giunta regionale è autorizzato a promuovere e partecipare alla costituzione di una società a responsabilità limitata denominata APT Servizi, a condizione che l'atto costitutivo e lo statuto della società prevedano che:

a) l'oggetto sociale comprenda:

1) la gestione e l'attuazione dei progetti e dei piani regionali in materia di turismo sul mercato nazionale, ed in particolare la specializzazione nella realizzazione di progetti sui mercati internazionali;

2) la promozione e valorizzazione integrata delle risorse turistico-ambientali, storico-culturali, dell'artigianato locale e dei prodotti tipici dell'agricoltura;

3) l'ausilio tecnico-scientifico per le decisioni della Regione in materia di turismo;

4) l'attività di validazione di progetti turistici, da realizzarsi sui mercati internazionali;

5) la fornitura di servizi relativi alla progettazione e alle

attività di realizzazione di programmi e iniziative in materia di turismo, ambiente, cultura, artigianato locale e prodotti tipici dell'agricoltura;

6) la gestione di azioni di marketing concertate tra diversi settori;

7) il coordinamento e la fornitura di servizi di supporto all'internazionalizzazione delle imprese turistiche;

b) la partecipazione della Regione non possa scendere sotto il 50,1% del capitale sociale;

c) alla Regione spetti la nomina del Presidente della società e di un componente il Collegio sindacale;

d) la maggioranza degli utili di esercizio sia destinata all'incremento delle risorse per il finanziamento dei progetti di promozione e di commercializzazione turistica;

e) alla Regione sia riservato il diritto di opzione nel caso in cui i soci di minoranza intendano cedere quote di capitale sociale detenute.

2. L'esercizio dei diritti della Regione in qualità di socio è assicurato dal Presidente della Giunta regionale o suo delegato.

3. Il sistema delle camere di commercio dell'Emilia-Romagna può essere socio di riferimento per la costituzione della società di servizi qualora scelga, a seguito di uno specifico accordo con la Regione, di intervenire nel settore turistico destinando risorse alle azioni di promozione e di commercializzazione.

Art. 12

Rapporti tra Regione e APT Servizi

(sostituito comma 1 da art. 11 l.r. 6 marzo 2007, n. 2)

1. I rapporti tra Regione ed APT Servizi sono regolati da un'apposita convenzione di durata poliennale, approvata dalla Giunta regionale, che disciplina:

a) le modalità e le procedure di trasferimento all'APT Servizi dei finanziamenti relativi alla realizzazione dei progetti di cui

all'articolo 5, comma 3, lettera *a*) e alle altre attività che la società è chiamata a svolgere per conto della Regione;

b) il sistema di monitoraggio, di rendicontazione e di analisi di risultato delle attività svolte dall'APT Servizi per conto della Regione;

c) le verifiche che la Regione può svolgere, in corso d'opera ed a consuntivo, sullo stato d'attuazione dei progetti di cui all'articolo 5, comma 3, lettera *a*).

2. La Regione, sulla base della convenzione di cui al comma 1, stipula altresì appositi contratti con APT Servizi per la realizzazione del Piano annuale e delle altre attività commissionate alla società.

Art. 13

Aggregazioni di prodotto di interesse regionale (sostituito da art. 12 l.r. 6 marzo 2007, n. 2)

1. La Regione favorisce il processo di aggregazione dei soggetti pubblici e privati per la concertazione, l'integrazione e l'attuazione di progetti di promozione e di commercializzazione turistica, al fine di premiare le azioni congiunte per lo sviluppo dell'economia turistica regionale, di rafforzare e integrare i prodotti turistici, nonché d'incrementare ed ottimizzare le risorse disponibili.

2. La Regione individua come prioritari per il turismo dell'Emilia-Romagna i comparti "Mare e costa adriatica", "Città d'arte, cultura e affari", "Appennino", "Terme e benessere" e riconosce, con un apposito atto della Giunta, le corrispondenti aggregazioni di prodotto d'interesse regionale, su richiesta delle stesse.

3. Ai fini della presente legge per aggregazioni di prodotto d'interesse regionale, denominate unioni, si intendono le aggregazioni dei soggetti istituzionali ed economici che operano sul mercato, quali gli enti locali, le camere di commercio, le società e gli organismi operativi locali e regionali, i club di prodotto, le cooperative, le imprese turistiche, con particolare attenzione alle piccole e medie imprese, e le società d'area.

4. Ai fini del riconoscimento e dell'ammissione al sistema dei cofinanziamenti previsti ai sensi dell'articolo 7, comma 2, le unioni devono essere rappresentative dei soggetti pubblici e privati interessati allo sviluppo e all'offerta dei comparti turistici e devono consentire a tutti i soggetti in possesso dei requisiti previsti dall'atto costitutivo di partecipare su base volontaria.

5. Ai fini del cofinanziamento di cui all'articolo 7, comma 2, lettera c), per aggregazioni di imprese si intendono: i club di prodotto, i consorzi, le cooperative turistiche e gli altri raggruppamenti di imprese turistiche costituiti in forma di impresa.

Art. 13-bis

Sistemi turistici locali

(inserito articolo 13-bis da art. 13 l.r. 6 marzo 2007, n. 2)

1. Le Province promuovono, anche in accordo tra loro, gli STL attraverso forme di concertazione con gli enti locali, con le associazioni di categoria che concorrono alla formazione dell'offerta turistica, nonché con altri soggetti pubblici e privati interessati.

2. Per STL si intendono le aggregazioni rappresentative dei soggetti pubblici e privati che operano per lo sviluppo dell'economia turistica, attraverso la realizzazione d'iniziative di promozione e valorizzazione dei territori e delle destinazioni turistiche dei contesti di appartenenza e di qualificazione e innovazione dei prodotti e dei servizi turistici del territorio e del sistema integrato di offerta turistica. Gli STL operano nell'ambito di contesti turistici omogenei comprendenti territori caratterizzati dall'offerta integrata di località turistiche, beni culturali ed ambientali, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, e dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate.

3. La Regione riconosce gli STL, ai sensi dell'articolo 5, comma 3 della legge 29 marzo 2001, n. 135 "Riforma della legislazione nazionale del turismo", ed ai fini dell'ammissione ai cofinanziamenti regionali previsti dall'articolo 7, comma 3, lettera b).

4. Gli STL devono consentire di partecipare su base volontaria a tutti i soggetti in possesso dei requisiti previsti dall'atto costitutivo e definiti sulla base dei criteri per l'ammissione ai cofinanziamenti regionali.

5. I criteri e le modalità per il cofinanziamento regionale delle iniziative di promozione e valorizzazione dei territori e delle destinazioni turistiche dell'STL di appartenenza sono stabiliti dalla Giunta regionale, acquisito il parere della competente commissione assembleare, nell'ambito delle disposizioni previste dall'articolo 5, comma 4, lettera *d*).

Art. 14

Servizi di accoglienza e di informazione turistica

1. La Regione contribuisce alla gestione da parte dei Comuni dei servizi di accoglienza turistica di cui alla lettera *a*) del comma 1 dell'art. 4, attraverso i Programmi turistici di promozione locale.

2. Le Province competenti per territorio verificano la rispondenza dei servizi di accoglienza di cui al comma 1 agli standard minimi di qualità stabiliti con apposito provvedimento della Giunta regionale.

3. I Comuni possono essere inseriti nella rete integrata di cui alla lettera *d*), del comma 1 dell'art. 2, ed essere ammessi ai cofinanziamenti regionali ai sensi della lettera *b*) del comma 3 dell'art. 7 qualora, oltre a fornire i servizi di accoglienza a carattere locale, assicurino servizi di redazione e diffusione delle informazioni di interesse regionale, nel rispetto degli standard di qualità stabiliti dalla Giunta regionale.

4. I Comuni possono gestire i servizi di cui ai commi 1 e 3 anche in forma aggregata ovvero in collaborazione con le Province. La Regione incentiva tali aggregazioni con specifiche disposizioni da prevedersi nelle direttive applicative del Programma poliennale.

5. I Comuni possono altresì affidare la gestione di servizi di cui ai commi 1 e 3 in concessione a soggetti pubblici o privati

o ad organismi associativi a capitale misto pubblico-privato che assicurino il rispetto degli standard definiti dalla Giunta regionale.

TITOLO IV

DISPOSIZIONI FINANZIARIE, FINALI E TRANSITORIE

Art. 15

Disposizioni finanziarie

(Omissis).

Art. 16

Soppressione, gestione provvisoria e liquidazione dell'APT

(Omissis).

Art. 17

Oneri per il personale per l'esercizio delle funzioni degli enti locali

(abrogato da art. 7 l.r. 22 febbraio 2001, n. 5)

Art. 18

Abrogazione di norme

1. Sono abrogate:

a) la l.r. 5 dicembre 1996, n. 47 "Disciplina della Azienda di promozione turistica";

b) la l.r. 20 maggio 1994, n. 22 "Presidente dell'Azienda di promozione turistica. Modifica della l.r. n. 28/1993";

c) la l.r. 25 ottobre 1993, n. 35 "Proroga dell'amministrazione straordinaria dell'AGERTUR e delle APT e delle gestioni commissariali dell'ARF, dell'ARIS e dell'ERSA. Disposizioni transitorie per la prima fase di attuazione della l.r. n. 28/1993".

2. Sono abrogati gli articoli 1-5; 14-20; 26-34 della l.r. 9

agosto 1993, n. 28 “Ordinamento dell’organizzazione turistica dell’Emilia-Romagna”. È altresì abrogato il comma 1 dell’art. 22 della l.r. n. 28/1993.

Art. 19

Disposizioni transitorie

(sostituito da art. 14 l.r. 6 marzo 2007, n. 2)

1. Durante il periodo di gestione provvisoria di cui all’articolo 16 le attività di gestione e di finanziamento della Regione, delle Province e dei Comuni restano regolate dalla legge regionale n. 28/1993.

2. In attesa che vengano riconosciute le unioni di cui all’articolo 13, la Regione, per assicurare la continuità dell’intervento, finanzia i club di prodotto e le aggregazioni degli operatori per progetti di commercializzazione in base a quanto stabilito dall’articolo 5.

Art. 19-bis

Clausola valutativa

(inserito articolo 19-bis da art. 15 l.r. 6 marzo 2007, n. 2)

1. L’Assemblea legislativa esercita il controllo sull’attuazione della presente legge e valuta i risultati ottenuti nell’attività di promozione e commercializzazione turistica. A tal fine, ogni tre anni a partire dalla prima presentazione all’Assemblea legislativa del programma poliennale e, successivamente, prima della presentazione di ogni programma successivo, la Giunta, avvalendosi anche delle analisi svolte dall’Osservatorio regionale sul turismo, presenta alla commissione assembleare competente una relazione che fornisca informazioni sui seguenti aspetti:

a) come si sia evoluto il mercato turistico in Emilia-Romagna e quali siano le tendenze in atto di cui tenere conto per incentivare e promuovere l’offerta turistica regionale;

b) come e in che misura l’attività di APT Servizi abbia favorito la promozione dell’attività turistica della Regione Emilia-

Romagna, in particolare nei mercati internazionali, anche sulla base di quanto previsto dall'articolo 12;

c) come ed in che misura l'attività delle unioni di prodotto abbia contribuito a rafforzare ed integrare i prodotti turistici della Regione, con particolare riguardo al mercato nazionale, unitamente ad una valutazione complessiva per tipologia di aggregazione di prodotto;

d) quali siano stati i principali risultati derivanti dall'istituzione degli STL ed in che misura abbiano contribuito alla formazione dell'offerta turistica;

e) quale sia stato l'ammontare delle risorse e la loro ripartizione per il finanziamento dei programmi, dei progetti e delle iniziative previste dal sistema dei finanziamenti delineato dall'articolo 7.

2. L'Assemblea legislativa rende pubblici i risultati dell'attività di controllo e valutazione della presente legge unitamente ai relativi documenti.

3. Per svolgere le attività di controllo e valutazione sono stanziare adeguate risorse finanziarie.